

**LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL
DESARROLLO DE CIUDADANIA: UNA PERSPECTIVA DE INTERFAZ**

Bryan R. Roberts
University of Texas at Austin

Traducido por
Paloma Díaz
Rafael Nieto

Documento Elaborado para el Taller
Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones
Wageningen 14^t y 15 de Diciembre, 2001.

Introducción

La política social en América Latina se encuentra en una coyuntura crucial ya que al descentralizarse se flexibiliza incluyendo en su administración a otros actores además del gobierno central. Un importante enfoque para entender estos cambios es hacerlo desde la perspectiva de *Interfaz* que ha sido desarrollada en Wageningen. Si bien esta perspectiva ha sido principalmente aplicada a desarrollo rural, su aplicación en temas de política social y desarrollo urbano es igualmente valiosa. La esencia de la perspectiva de interfaz es, como Long (1999: 21) lo señala, “explorar cómo las discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son intermediados, perpetuados o transformados en puntos críticos de confrontación y cooperación.” Confrontación y cooperación son aspectos inevitables de la implementación de la política social ya que tanto oficiales de gobierno como personal que trabaja en servicios de salud y educación deben poner en práctica al nivel local políticas nacionales con, por lo menos, el apoyo tácito de población socialmente heterogénea. Mas aún, la naturaleza de la relación entre implementadores de política y las poblaciones objeto de tal política es tan importante como el contenido mismo de la política. El impacto de políticas sociales de educación, salud o empleo, por ejemplo, a menudo depende tanto del involucramiento y participación de los individuos y comunidades como de la asistencia material que dicha política provee. Tales consideraciones también se aplican a otras áreas de política pública como en el campo del fomento productivo. Yo, sin embargo, sostengo que en el enfoque en relaciones e interacciones es una herramienta esencial para entender el impacto de las políticas sociales en América Latina. De hecho es en la naturaleza de tales relaciones, mas que en el contenido formal de la política social donde han ocurrido los cambios más dramáticos de las últimas dos décadas.

El enfoque en el impacto que las relaciones entre implementadores y población focalizada tiene en los efectos de una política social no es un análisis nuevo. Por el contrario ha sido ampliamente usado en Europa para explicar la naturaleza de los regímenes de bienestar y las formas en que programas de bienestar estatales pueden llevar a exclusión social. El ensayo de Simmel (1971) sobre la entonces nueva relación entre estado y el pobre enfatiza por ejemplo la forma en que tal relación marginaliza y produce ciudadanía desigual. En los países de América Latina, donde los regímenes de bienestar nunca se desarrollaron completamente, el clientelismo caracterizó la mayor parte de la administración de la política. Así gremios que eran claves en la mantenimiento de la elite de poder durante la etapa de modernización fueron favorecidos primero en la extensión de la seguridad social (Mesa Lago, 1978).

El enfoque de interfaz nos permite mirar con más detalle las situaciones concretas en las que oficiales públicos y miembros de la comunidad negocian la implementación de la política. Los pobres pueden ser manejados desde arriba y tener menos poder que los oficiales públicos. Pero, como muchos estudios han mostrado, los pobres tienen la capacidad de interpretar las reglas en su ventaja y manipular oportunidades. Esta perspectiva hoy se revitaliza con los cambios ocurridos en la naturaleza de la relación entre estado y sociedad civil en América Latina y en la orientación de la política social. Yo afirmo que estos cambios no sólo han profundizado el alcance de la política social

sino que también han aumentado la participación de la población en áreas de política social tales como educación, salud, desarrollo comunitario. El resultado ha sido la multiplicación de situaciones de interfaz en las que agencias de gobierno, ONGs, organizaciones comunitarias y personas en la comunidad se encuentran y, a veces, confrontan y negocian sobre el proceso y resultados de políticas sociales.

El análisis de política social en la América Latina de hoy debe dar igual importancia al contenido de la política como al proceso de su implementación. Los cambios de la política a través del tiempo así como las diferencias de diseño e implementación entre varios países son por supuesto un tópico vital en el estudio de políticas sociales. Sin embargo, muchos de estos estudios descuidan el análisis de los efectos inesperados que surgen de la implementación de políticas sociales. Ellos también se desprecupan de las consecuencias indirectas que tales políticas tienen para temas de ciudadanía y gobierno. ¿Cuáles son las consecuencias que las políticas sociales tienen en la participación cívica? ¿Contribuyen las políticas sociales a la profundización de los derechos sociales? Estas consecuencias indirectas pueden ser tan significativas para el bienestar de un país como los efectos comúnmente esperados de tales políticas —logros en los niveles de educación o reducción de la pobreza y mortalidad infantil etc.

Estos efectos indirectos e inesperados de las políticas sociales son mejor capturados por estudios de caso desarrollados a lo largo del proceso de implementación de una política. La perspectiva de interfaz es valiosa ya que sensibiliza al analista alertándole sobre el significado de los tipos de relaciones que la implementación de la política crea entre gobierno, ONGs y miembros de la comunidad. Este análisis requiere explorar el contenido de las relaciones, por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas durante el proceso de implementación. Dicho análisis constituye una prioridad en la investigación en la que ahora estoy envuelto¹ Mi propósito en este trabajo es no obstante, documentar los cambios en el contexto de la política social en América Latina lo que hace el estudio del proceso de implementación particularmente importante. En segundo lugar, yo considero la diversidad de los actores envueltos en iniciativas de política social y pongo atención a las expectativas e ideologías presentes en la política social. Finalmente, yo destaco las relaciones que se están construyendo en el escenario de la política social, las cuales tienen efectos indirectos e inesperados para la relación entre estado y sociedad civil.

Mi objetivo general es integrar la discusión sobre ciudadanía con la de la naturaleza del estado, la de la política social y la del desarrollo comunitario (Roberts, 2001). Estos temas han cobrado vital importancia en la agenda pública. No obstante, a menudo ellos se

¹ Este es un proyecto financiado por la Fundación Ford sobre desarrollo comunitario auto-sostenible en Chile Argentina y Perú. El proyecto consiste en crear una red de investigación y capacitación que llevará a cabo investigación comparativa sobre iniciativas de desarrollo comunitario en la capital y una zona provincial en cada uno de esos países. La investigación involucrará principalmente estudios de caso comparables sobre temas de salud, educación, vivienda y trabajo los que buscarán documentar y analizar el progreso y dificultades de la implementación así como las relaciones que se desarrollen al interior de la comunidad y entre los diferentes actores locales y extra-locales.

discuten aisladamente. Las innovaciones en materia de desarrollo comunitario son analizadas sin hacer referencia a la política social o a la naturaleza del estado que la implementa. La política social es frecuentemente manejada en forma sectorial (salud, educación, seguridad social) y no como políticas de desarrollo integrado en la que se consideren las implicaciones que tales políticas tienen para los derechos ciudadanos y la equidad social.

Los cambios en el contexto de la Política social en América Latina

Tanto las relaciones entre estado y sociedad como la política social misma han sido fundamentalmente afectadas por la reorientación de un modelo económico de importación-substitución a uno enfocado en exportación. Esta reorientación ha estado acompañada por una crisis de deuda externa que ha llevado a muchos países de América Latina a depender de financiamiento exterior bajo condiciones impuestas por las agencias de financiamiento externo. Se han implantado en la región un conjunto de políticas de ajuste estructural que buscan aumentar la disciplina fiscal, de-regular los mercados y promover comercio sin restricciones. Uno tras otro los países han privatizado industrias estatales, bajado tarifas en las importaciones o abierto sus mercados a inversión, directa o indirectamente extranjera.

Además de tales cambios económicos, se ha presenciado una reorganización del estado, la que ha variado en dimensión y profundidad en los diferentes los países de la región. Sin embargo, en la mayor parte de los países de América Latina la dirección del cambio ha sido similar: -de-concentración de la administración y, a un menor grado, descentralización del control administrativo. Raczynski y Serrano (2001: 11-12) destacan los varios significados de la descentralización en Chile-- política, financiera y administrativa – Las autoras señalan además que las expectativas de lo que la descentralización puede lograr superan la realidad y que los cambios que se implementan preceden a menudo los acuerdos entre los actores en el proceso. De esta forma la descentralización ha llegado a ser un escenario de desacuerdo, conflicto y negociación. Bajo la presión de agencias de financiamiento externo, los gobiernos centrales de América Latina han reducido absoluta o parcialmente su personal administrativo. Estas reducciones han sido implementadas traspasando responsabilidades a autoridades en los niveles de gobierno provincial o municipal y privatizando o subcontratando programas de gobierno a ONGs o a empleados contratados para proyectos específicos. Una indicación del crecimiento del sector público no estatal es el aumento de empleo en el sector privado sin fines de lucro, el que en Brazil, por ejemplo, aumentó de 344,149 empleos en 1991 a 1,119,533 en 1995. (Landim & Beres, 1999). En contraste, Landim and Beres (1999: Tabela 4) muestran que empleos en las áreas sociales del gobierno crecieron mas lentamente incorporando sólo 293,000 personas a la existente planta de 3,297,706 trabajadores.

La disminución del rol del gobierno central ha sido ideológicamente justificada en términos de la mayor eficiencia y flexibilidad que resultan al reducir la burocracia central. La reforma del estado ha sido explícitamente vista como un movimiento necesario para cambiar de la administración burocrática del estado a una administración

de tipo gerencial (Bresser Peyreira, 1999). La dimensión del cambio actual ha sido menor que aquel incitado por sus defensores, los cuales incluyen agencias como el Banco Mundial, el IMF, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, y la Agencia Internacional de Desarrollo. No obstante, ha afectado la manera en la cual los oficiales de gobierno en todos los niveles ven sus roles. Dichos roles ya no están confinados a la administración de un número limitado de servicios sociales manejados de acuerdo a reglas rígidas, sino que incluyen cada vez más una supervisión pro-activa de servicios administrados por otros. Si bien el control directo del gobierno central haya tal vez disminuido en ciertas áreas de la política social, como la educación, salud y seguridad social, el ámbito de intervención del gobierno central ha aumentado conforme ha desarrollado mecanismos de regulación para supervisar y fiscalizar autoridades de nivel inferior. Además, los gobiernos centrales, a menudo por petición de agencias internacionales, introducen programas complementarios dirigidos a poblaciones que no están cubiertas suficientemente por los servicios convencionales administrados por las autoridades de nivel inferior.

En Brasil, la reforma del estado ha involucrado cuatro elementos claves: (a) una reducción de su tamaño como resultado de la transferencia de responsabilidades; (b) una disminución en la regulación burocrática, particularmente del mercado; (c) un aumento en la capacidad directiva para hacer más efectiva la implementación de las políticas del gobierno e incrementar la independencia fiscal del estado; y (d) un aumento en la gobernabilidad al hacer al estado más accesible a la sociedad civil (Barreto, 1998.). Bresser Pereira y Cunill Grau (1998: 45-46) afirman que la administración gerencial pública, es más efectiva porque su uso del sector público no-estatal permite que los servicios sociales sean brindados competitivamente, flexiblemente y con un alto grado de compromiso hacia los intereses de quienes reciben dichos servicios. La dependencia del sector público no-estatal también aumenta el grado de control social sobre las acciones del estado y sobre el aumento de sensibilidad por parte del estado hacia las necesidades de los ciudadanos (Ibíd.).

La reorganización del estado combinada con el presente contexto económico conlleva a un nuevo acercamiento hacia la política social. Las restricciones internas y externas de los presupuestos de los Estados denotan que los estados en toda América Latina se encuentran bajo presión para extender la asistencia social en maneras que sean compatibles con la competencia económica en un mercado global. Así mismo, como Huber et Stephens (2001) enfatiza, los partidos políticos tradicionales se demostraron incapaces de trabajar dentro del rango de los movimientos sociales que generaron una considerable, pero fragmentada, participación popular. El modelo que está emergiendo es, consecuentemente, similar al del régimen de asistencia social liberal, tal como lo describe Esping-Andersen (1990). En este modelo, los estados dejan de jugar un rol dominante en la provisión de asistencia social. En cambio, por medio de políticas de descentralización, la asistencia social es suministrada buscando la cooperación y co-financiamiento por parte de comunidades locales, por medio del sector privado sin fines de lucro, e introduciendo mecanismos de mercadotecnia tales como los vales educacionales (CEPAL, 1995). Ideológicamente, las nuevas políticas sociales están basadas en el rechazo a la inflexibilidad burocrática de las “viejas” políticas sociales. En

el documento de CEPAL (1995), por ejemplo, los sistemas anteriores de gobierno central que administraban la seguridad social y la educación son percibidos hoy como limitados en su campo de acción, administrados ineficientemente y con favoritismo hacia las clases medias y la clase trabajadora organizada en gremios. El documento favorece una reducción del rol del gobierno central en la implementación de la política social y una mayor dependencia en la alianza tripartita del mercado, el sector no-gubernamental y la comunidad local. Las nuevas políticas aumentan el número de actores involucrados en la implementación de la política social. Además del gobierno local, quien tiene hoy un rol mayor que en el pasado, existen asociaciones públicas-privada, ONGs enfocadas en asistencia técnica y entrega de servicios, y organizaciones de la comunidad que administran servicios financiados externamente.

La descentralización viene acompañada de una política explícita dirigida a poblaciones necesitadas. Para remediar lo que ha sido visto como ineficiencia de las políticas universales de asistencia social (de las cuales se argumenta que han beneficiado principalmente a las clases medias) los gobiernos y agencias internacionales enfatizan la necesidad de dirigir ayuda hacia los pobres. Esta dirección ha tomado dos formas. Una es la de focalizar individuos y/o hogares basándose en sus niveles de ingreso. Así, programas en Chile, por ejemplo, proveen suplementos de ingreso a aquellas personas que puedan establecer en un cuestionario oficialmente administrado que su ingreso está debajo de un cierto nivel de pobreza. Programas de comida gratis en las escuelas o en la comunidad son focalizados en forma similar. La segunda forma es focalizar comunidades para apoyar procesos de desarrollo local. En este caso, el criterio de pobreza usado está basado en un porcentaje de la población. El fundamento para enfocarse en comunidades en lugar de individuos radica en que se obtendría un valor agregado adicional al poder hacer uso de cooperación comunitaria para llevar a cabo los programas sin tener que pagar por tal cooperación. De esta forma, las comunidades proporcionan mano de obra a bajo costo o sin costo alguno para ayudar a mejorar la vivienda, mientras que una agencia externa proporciona los materiales. Las mujeres son entrenadas por especialistas financiados externamente en cuidado de los niños, pero se espera de ellas que después proporcionen sus servicios a la comunidad recibiendo un salario mínimo. La focalización en comunidades es a menudo hecha de manera competitiva. Las comunidades son invitadas a proponer programas administrador por el gobierno locales, provincial o nacional.

Los factores importantes que le dan forma a las nuevas políticas sociales son las realidades interconectadas de la austeridad fiscal y los compromisos existentes. En Argentina, Brasil y Chile, donde los servicios sociales absorben aproximadamente 60% de los gastos públicos, tres cuartos de los gastos de servicios sociales están concentrados en compromisos fijos para las pensiones, la educación pública básica y la salud pública básica. Las cantidades de dinero público “flexible” disponible para programas innovadores son pequeñas y usualmente deben encontrarse dentro de los presupuestos de los Ministerios existentes. De hecho, la mayoría de los programas innovadores emprendidos por gobiernos nacionales o provinciales son financiados por préstamos de agencias de crédito internacional. Esta situación da a entender que descentralización y focalización raramente traen consigo una estrategia integral para el desarrollo

comunitario. Los diferentes ministerios de salud, educación, trabajo o vivienda, tal vez promuevan nuevos programas localmente, pero tienden a hacerlo por sectores y con poca coordinación entre ellos. Por su parte, los programas financiados internacionalmente al nivel local tienden a dirigirse a grupos específicos, como familias de padres solteros, minusválidos, personas de la tercera edad o adolescentes, en lugar de promover un desarrollo comunitario integral. En todos estos ejemplos, los recursos financieros constituyen restricciones evidentes de las relaciones que se desarrollan entre las agencias externas y las poblaciones locales.

El Rango de Actores e Ideologías en Interfaces de Política Social

De lo expuesto anteriormente, pueden derivarse algunas proposiciones preliminares sobre la naturaleza y el contenido de las relaciones claves que se desarrollan en la política social en América Latina. Primero, en comparación con el pasado, existe una proliferación de actores involucrados en la implementación de la política social. Segundo, existe una profundización del alcance de la política social en el nivel individual y comunitario. Tercero, existe una mayor heterogeneidad ideológica en la implementación de la política social.

La magnitud de la proliferación de los actores involucrados en la política social varía de país a país, dependiendo del grado de compromiso que el gobierno tiene con la descentralización administrativa, y con su voluntad a trabajar con asociaciones privadas-públicas, ONGs y organizaciones comunitarias. Esta variación puede ser analizada en términos de las diferencias institucionales y políticas entre los países, pero otros factores, como el tamaño o la complejidad regional del país también son de importancia. Brasil tiene posiblemente el sistema más descentralizado de política social y tal vez el espectro más grande de actores sociales significantes en política. Estos varían desde varios ministerios y programas al nivel nacional, hasta niveles provinciales y municipales donde las ONGs son activas y la representación de la comunidad en la elaboración de políticas de educación y salud está regulada por la constitución. En cambio, en Chile, un país más pequeño e históricamente más centralizado, los ministerios nacionales y los programas nacionales son preponderantes. Los gobiernos municipales tienen, en comparación a Brasil, poca libertad de acción, mientras que las ONGs frecuentemente ayudan a administrar los programas nacionales. En México, el largo dominio del PRI ha significado una ausencia relativa de actores no-gubernamentales en política social. México es, por ejemplo, uno de los pocos países en donde los programas locales de capacitación para el empleo suelen ser administrados por el gobierno y no por ONGs sub-contratadas.

A pesar de estas variaciones, un conjunto común de tendencias explica el actual aumento de diversidad y número de actores en la política social en América Latina comparado con lo que ocurría en los 1960s y los 1970s. ONGs extranjeras y nacionales han aumentado rápidamente en los 1980s y los 1990s. La democratización de la región en este período es un factor que explica tanto el aumento como el cambio en el carácter de la participación de los ONGs en la política social. Bajo gobiernos autoritarios, las organizaciones no-estatales tuvieron un escaso rol en la administración de la política

social. Comisiones extranjeras de carácter técnico fueron una excepción. La mayor parte de las ONGs eran grupos de defensa de derechos o grupos que buscaban promover la articulación de demandas al nivel local. Con el advenimiento de procesos de democratización, de reducción del estado y de desarrollo guiado por políticas de libre mercado, las ONGs han adquirido nuevos roles en la administración de programas ya sea estatales o de apoyo extranjero. Mientras que bajo regímenes autoritarios las ONGs recibieron apoyo del exterior para realizar su trabajo de promoción de derechos comunitarios e individuales, dicho apoyo, bajo democracia llegó a cambio de ayuda administrativa. Con la reducción de los recursos disponibles, ni los gobiernos ni las agencias de ayuda externa tienen hoy mucho interés en promover la articulación de demandas locales. Para sobrevivir financieramente, las ONGs han crecientemente tomado a cargo la administración de programas de tipo social, en cuyo rol probablemente tienen menos interés que el que tenían antes en promover la articulación de demandas (Bebbington y Farrington, 1993; Jelin, 1996; Nelson, 1996; Vivian, 1994).

La democratización ha incrementado dramáticamente el rol del gobierno local en la política social (Spink, 1999). Mientras que en los 1960s y los 1970s, el gobierno municipal estaba usualmente ausente en el campo de la política social, sin la responsabilidad de la salud, educación o asistencia social, para los 1990s, los gobiernos municipales se han convertido en los principales protagonistas en la administración de estas áreas de la política social. La austeridad fiscal trae consigo dos conjuntos más de actores en política social – el sector privado a través de asociaciones públicas-privadas y las organizaciones locales comunitarias. Tales actores se transforman en estrategias para hacer distribuir escasos fondos públicos en servicios tales como capacitación para el empleo o cuidado comunitario para los niños o para personas de la tercera edad.

El contenido de la política social se ha profundizado en décadas recientes. Se ofrece más, pero a la vez se espera más de la población. Las razones de estos cambios son familiares, pero conllevan a repetirse pues son la base de las radicalmente diferentes situaciones de interfase de la política social contemporánea. La urbanización combinada con la modernización y la democracia explican esta profundización. La mayoría de las poblaciones de América Latina viven en grandes ciudades donde salud y seguridad pública constituyen un severo desafío. Las poblaciones urbanas enfrentan mercados de trabajo donde se requiere niveles relativamente altos de educación hasta para los trabajos más modestos. En los 1960s y 1970s, el rápido crecimiento de las ciudades de América Latina fue parcialmente logrado por los esfuerzos de sus habitantes. Estos construyeron las ciudades a través de programas de auto-construcción de la vivienda y con frecuencia crearon sus propios empleos. Así mismo, los mercados de trabajo urbano se expandieron rápidamente proporcionando ingresos suficientes aun para personas con bajos niveles de educación. En este contexto, la calidad de la salud pública, en particular el cuidado preventivo, de la seguridad social e incluso de la educación pública y de la capacitación para el trabajo no eran prioridad para el gobierno. Los ocupantes ilegales instalaron sus propios sistemas de drenaje e hicieron presión pública para instalar suministros públicos de agua potable. También, como muchos estudios del periodo reportan, las comunidades de bajos ingresos mantuvieron sus propios sistemas de seguridad pública.

En los 1990s, la mayoría de las grandes ciudades de América Latina se habían consolidado dejando pocos espacios para la invasión de viviendas auto-construidas. Los problemas actuales que el sector de vivienda enfrenta en las grandes ciudades son aquellos que resultan de la deterioración de las vecindades de bajos ingresos, lo que Peter Ward (2001) llama el problema de vivienda de la tercera generación. Estos problemas de vivienda exigen políticas sociales concertadas y no soluciones de autoayuda como las de los 1960s y 1970s. El aumento en el número de hogares sin niños, de hogares con un solo padre y de hogares de una sola persona a menudo significa un aumento en el número de viviendas en una ciudad, a pesar de la disminución de la fertilidad en este período. Arrendar se ha convertido en un recurso frecuente para establecer hogares. Junto a ello, el declive de familias extendidas o nucleares (dos padres y los hijos), contribuyen a un incremento en la fragmentación social en el nivel comunitario (Roberts, 2001b).

La fragmentación social aumenta la preocupación sobre seguridad pública al nivel vecinal. Aun en la economía informal, los salarios y las condiciones de trabajo han empeorado en relación con la situación en los 1960s y 1970s. El empleo formal se ha hecho más precario en términos de contratación y de la cobertura de seguro social. Todos estos cambios exigen a la política social un grado de intervención en las vidas de la población que no había sido exigido anteriormente. Las personas de la tercera edad que no tienen a ningún familiar que los ayude se han vuelto un imperativo para la política social, y más en algunos países que en otros. La urgencia de la conservación del empleo en vista de las cambiantes demandas del mercado de trabajo es una aparente preocupación pública. Las cuestiones de seguridad pública al nivel vecinal, ya sean en términos de violencia doméstica o de grupos callejeros son ferozmente debatidos a un grado que no había sido visto en el periodo inicial de la urbanización.

Estos cambios no son solamente el resultado de una fragmentación social real o percibida o del aumento de sofisticación en los mercados de trabajo urbanos e infraestructura. La política de la democracia y el trabajo de los grupos de defensa de derechos también han hecho contribuciones considerables a una mayor prominencia de estas cuestiones de política social. Independientemente de las razones para ampliar las preocupaciones de la política social, el resultado no es sólo una mayor intervención externa, sino que también se espera más de la población. La política social se ha convertido en el medio para transformar a individuos, hogares y comunidades en elementos esenciales en el desarrollo nacional. En contraste con la situación de los 1960s en donde las poblaciones de bajos ingresos estaban en su mayoría fuera de los asuntos de política pública y social, la situación actual es una en la cual las preocupaciones de la política social pública invaden cada vez más la esfera de la comunidad y el hogar.

Los discursos usados por varios actores en política social son ahora significativamente más heterogéneos que antes. En el pasado, la política social era principalmente percibida como una arma para la modernización y como tal poco debatida. La extensión de los servicios de salud, educación y asistencia social podía ser vista como un aspecto necesario e incontrovertible del proceso de modernización. La magnitud y profundidad de la cobertura de estos servicios variaba entre los países

Latinoamericanos, dependiendo de su estado de desarrollo, pero todos ellos establecían la cobertura total como su meta. En la situación contemporánea, la política social es vista desde perspectivas más divergentes.

Dicha divergencia proviene de la difusión de modelos internacionales de política social. Aunque hay algunas diferencias en el énfasis, las principales agencias de crédito internacional están de acuerdo con un modelo de política social que incluye descentralización, asociaciones de cooperación privada-pública, programas focalizados y participación de la comunidad. El discurso también se orienta a los derechos, enfatizando derechos equitativos y la necesidad de construir una sociedad civil fuerte a través de la participación ciudadana. Los programas patrocinados por las agencias vienen con modelos estandarizados con los pasos necesarios para la implementación de programas, tales como la convocación de reuniones de la vecindad, asegurando una representación adecuada de los diferentes grupos de comunidades y siguiendo procedimientos democráticos. Tales modelos son usados en programas de diferentes tipos – para personas de la tercera edad, para los niños, para los adolescentes, para madres solteras, para el mejoramiento de la vivienda, etc. Ellos también son implementados en una forma relativamente estándar en diferentes países, tanto en áreas urbanas como en áreas rurales.

Al nivel de gobierno nacional, la política social de hoy en día, no menos que en el pasado, es identificada con proyectos nacionales de modernización, unificación y de compensación de desigualdades regionales – como un medio para traer grupos culturalmente diversos y espacialmente alejados hacia una nación culturalmente unificada y políticamente centralizada. Estos imperativos crean una cierta independencia de propósito en vista de las presiones de las agencias externas. Chile, por ejemplo, aplicó su propia política para subsidiar la construcción de viviendas en vista de la desaprobación y retiro de préstamos por parte del Banco Mundial. Así mismo, Brasil, mientras que negoció préstamos de política social con el Banco Mundial, ha seguido su propia mezcla particular de regulación central de la política social combinada con la devolución local de su implementación. Atenuando la racionalidad administrativa, el clientelismo sigue siendo una fuerza importante en la política social en casi todos los países latinoamericanos. En la ausencia de partidos políticos nacionales fuertes y con la descentralización de la política social, el uso clientelista de la política social para establecer una base política local ciertamente no ha disminuido en comparación al pasado.

Los grupos de apoyo internacional proveen una perspectiva un tanto diferente en política social (Vea Evans, 2000, Keck y Sikkink, 1998). Entre los grupos que defienden los derechos de las mujeres, de los niños, de los indígenas, o los derechos humanos en general, el énfasis está en dar el poder a las personas locales para defender y fomentar sus derechos. Esto es lo que Appadurai (2000) llama globalización “desde abajo”. La globalización desde abajo se ocupa de la cuestión del crecimiento, de la organización y de la conciencia ciudadana como resultado de las actividades de organizaciones internacionales, de ONGs nacionales e internacionales y del mayor acceso a la información por parte de grupos comunitarios. Como Jelin (1996) señala, la eficacia de

la participación y de la defensa de los derechos depende tanto del proceso mismo, como de cambios concretos en las leyes o en la distribución de los recursos. El aumento de estos discursos públicos acerca de los derechos, la participación y las actividades al nivel local cambia el lenguaje del debate político. Los gobiernos y elites pueden, no obstante, buscar imponer políticas desde arriba, pero están limitados a hacerlo a través de las palabras y símbolos que reconozcan a ciudadanos como sujetos participantes y ejercientes de derechos. Un emblema de esto en América Latina es el amplio uso de *Mesas de Concertación* (Mesas redondas para llegar a un acuerdo) en política pública. Estas se reúnen al nivel local y nacional, dando énfasis a la participación de los representantes de la comunidad y sirviendo como un foro para sacar a luz las políticas públicas.

A pesar de que la relevancia de estas perspectivas varía entre los países, la política social contemporánea en América Latina está caracterizada por la presencia de todos estos elementos. La implementación de la política social al nivel local involucra la negociación entre estas diferentes perspectivas.

Las formas de relacionarse en la Política Social

La descentralización está produciendo por una parte una reconsideración del rol del gobierno en la implementación de políticas sociales y por otra, una búsqueda de prácticas que puedan ser diseminadas ampliamente como estrategias prácticas para un gobierno efectivo. La obra de Judith Tandler *Good Government in the Tropics* (Buen Gobierno en el Trópico) analiza programas exitosos de desarrollo local en el estado de Ceara en el noreste de Brasil, mostrando que los resultados positivos de estos programas dependen de las maneras flexibles y cooperativas en las que los oficiales del gobierno se relacionan con la población local. El enfoque de este replanteamiento está en casos exitosos y no en fracasos políticos de modo tal que el éxito puede mostrar nuevos caminos para un gobierno efectivo (Spink, 2000). En esta sección, quiero enfocarme en los procesos de implementación de política más que en sus resultados para señalar algunas de las oportunidades y desafíos que surgen de las formas de vínculos que se están desarrollando en los contextos de políticas descritos en secciones anteriores.

En el lado positivo, podemos identificar dos formas de relación que promueven innovación exitosa. Estas son las que Evans (1996) llama complementariedad y encajamiento (“*embeddedness*.”) La complementariedad ocurre cuando ambas partes que implementan una política tienen interés común en un resultado exitoso y cada una puede proporcionar lo que la otra necesita, pero no tiene. El gobierno puede, por ejemplo, proporcionar los recursos, incluyendo la publicidad que una comunidad necesita, pero los recursos y por lo tanto el programa nacional no serán efectivos sin la colaboración local. Encajamiento— interrelaciones de confianza entre los implementadores de los programas y los miembros de la comunidad — refuerzan el interés común entre ambos actores, facilitándose la complementariedad. En esta situación, *el* encajamiento crea un canal de comunicación bi-direccional que facilita la implementación efectiva de un programa. Evans define encajamiento de manera semejante al concepto de capital social, como un conjunto de relaciones que puedan ser

utilizadas para facilitar una acción coordinada. La búsqueda de capital social está hoy bien establecida en la literatura, en donde su existencia o creación es vista como la clave para el desarrollo comunitario (Durson, 1999).

Existe otro aspecto de encajamiento el cual es igualmente importante al de su aspecto de capital social. El conocimiento encajado es conocimiento práctico acerca de cómo las cosas funcionan en un contexto dado. Se puede argumentar que el tener este conocimiento es esencial para adaptar programas estándares a circunstancias locales. Este es el objetivo de la estrategia de innovación de políticas para la administración pública local (Spink, 2000). Entre los diversos programas que están adoptando esta estrategia, el enfoque estandarizado en la implementación de políticas es explícitamente rechazado a favor de la identificación del tipo de prácticas innovadoras que funcionen al nivel local. El objetivo de la política podrá ser general, tal como el mejoramiento de la educación infantil; pero la estrategia de innovación está enfocada en maneras innovadoras para lograr este objetivo en contextos particulares. Lo que caracteriza a esta estrategia es su preocupación con las particularidades de comunicación de políticas y de negociación de los acuerdos de tales políticas entre los participantes. Desde esta perspectiva, una innovación exitosa depende del conocimiento enraizado el cual solo puede ser adquirido cuando la implementación de la política esta abierta a aprender de la experiencia.

Evans (1996) acentúa que una sinergia exitosa de complementariedad y encajamiento depende en macro contextos apropiados que sean conducentes a la colaboración para fines comunes. Evans advierte que una sinergia es menos probable cuando las comunidades y las naciones están altamente estratificadas, como es el caso de la mayoría de los países en desarrollo. La estratificación crea un rango de intereses particulares que impiden la comunicación y que llevan a escoger programas para fines particulares en lugar de comunitarios. Esta preocupación sobre la estratificación nos lleva de vuelta a algunas de las cuestiones centrales planteadas por los estudios de Wageningen sobre las situaciones de interfase e implementación de políticas – las discrepancias inevitables en perspectiva y en poder que moldean las relaciones entre los actores y que afectan los resultados de las políticas.

Una de las mayores discrepancias se deriva de la noción de lo que constituye un “buen gobierno” Promovido por las Agencias Internacionales, el buen gobierno frecuentemente ha sido identificado con las prácticas más adecuadas (Spink, 2000: 46). El enfoque de prácticas más adecuadas busca establecer un modelo standard para la implementación de políticas que logren los mejores resultados en cualquier situación. Las prácticas mas adecuadas son evaluadas por resultados sujetos a medición- puntajes en educación, cobertura de salud, o asistencia a sesiones de capacitación. Las prácticas más adecuadas son comúnmente detalladas en complejos manuales de procedimientos para guiar fielmente el proceso de implementación y evaluación. De esta forma, la relación que se desarrolla entre el gobierno, los ONGs, las organizaciones comunitarias y los miembros de la comunidad tiende a tener una lógica burocrática.

El enfoque de mejores prácticas ha sido ampliamente difundido a través de América

Latina como parte de la reforma del estado hacia estilos más gerenciales de administración. Este enfoque enfatiza el contenido instrumental y calculable de la ciudadanía en vez de su contenido en derechos. Donantes externos exigen que los programas que ellos financian sigan ciertas directrices en términos de participación por parte de los beneficiarios. Estas normalmente incluirán prescripciones acerca de cómo convocar una junta consultiva con la comunidad para discutir las prioridades, cómo anunciar juntas con suficiente anticipación y como aplicar encuestas para determinar las características objetivas de las poblaciones focalizadas. Las directrices establecen el número y la secuencia de las evaluaciones para verificar el número de beneficiarios y determinar si son representativos de la población a focalizar. Dentro de las agencias estatales, estas prácticas cada vez más son vistas como representativas de un *buen gobierno*, y se describen prominentemente en informes oficiales de programas de desarrollo nacional. La extensión de la ciudadanía es identificada con los resultados que surgen de la aplicación de los procedimientos apropiados. El contenido de una buena ciudadanía se determina a través de encuestas que identifican las necesidades de la comunidad, de los niveles de asistencia en las juntas y de las tasas de terminación en los cursos o de los proyectos.

Spink (2000) describe la cultura de “auditoria” en la cual la inhabilidad de medir el desempeño con precisión se toma como base para decir que un programa no puede tener mérito. Lo cual, de la manera en que él lo pone, se confunde con lo que debería ser. Barreto (1998), discutiendo sobre la reforma del estado en Brasil, utiliza ejemplos tomados del servicio Británico de salud para señalar las dificultades involucradas en la evaluación de los resultados por medio de medidas estandarizadas del número de resultados exitosos. Las dificultades radican en las variaciones en la definición de éxito que surgen de las diferentes perspectivas de los actores involucrados – el cliente, el profesional, la organización, el ministerio de finanzas, etcétera. Un desafío importante para la investigación es la identificación de métodos que aseguren tanto la estandarización como la consideración de diversas perspectivas.

Los procesos de racionalización también refuerzan un conocimiento jerárquico en el cual los miembros de la comunidad necesitan comprar capacidad técnica a fin de ejecutar sus propios programas. De esta manera, ha habido una proliferación de ONGs técnicas en varios países, las cuales consisten en agrupamientos de profesionales que ofrecen sus servicios a la comunidad local por una cuota.

Una segunda fuente de discrepancia surge de las relaciones competitivas que se desarrollan entre los participantes de las nuevas políticas sociales. La austeridad fiscal y la naturaleza sectorial de la política social implican, como ya mencionamos, fuerte competencia entre los ministros del área social, lo cual resulta en una falta de coordinación al nivel local y en una superposición de programas. Los gobiernos locales, ONGs y organizaciones comunitarias compiten por los escasos recursos ofrecidos por los niveles más altos de gobierno o por programas de ayuda internacional. Los gobiernos locales en Argentina, por ejemplo, contratan a personas para escribir propuestas pidiendo donaciones para financiar programas de desarrollo comunitario. En esta situación, es difícil lograr estrategias de desarrollo comunitario integradas y consistentes.

La relación competitiva en la política social es también una relación empresarial, en todos los niveles. Los ministerios compiten por clientes al nivel local; los ONGs compiten por recursos, pero también por los clientes. Los líderes comunitarios y sus organizaciones buscan recursos de diferentes niveles de gobierno y de los ONGs. Esta política empresarial socava la capacidad del gobierno local para planear una estrategia de desarrollo equitativa para la población que gobierna, puesto que algunos vecinos pueden beneficiarse de programas sociales financiados externamente, mientras que vecindarios similares o adyacentes pueden no tener tales programas.

La relación competitiva puede a su vez reforzar la relación clientelística en política social, a menudo vista como característica de la antigua política social. La relación clientelística está basada en la recepción de asistencia social a cambio de apoyo político. Este apoyo político no está confinado a partidos políticos, sino que también puede ser usado para promover carreras administrativas en el gobierno o en el sector público no-estatal. La administración del programa temporal de empleo, *Plan Trabajar*, en Argentina, está a menudo ligado al partido Peronista en aquellos municipios que controla. Varios estudios han reportado como los desempleados o subempleados reciben trabajo bajo el plan a cambio de su asistencia a concentraciones del partido y a otros servicios políticos. Puesto que las nuevas políticas sociales están focalizadas, en lugar de estar basadas en derechos universales, es inevitable que se presten a manipulación clientelística de parte de ambos, donantes y receptores.

La focalización de la política afecta la relación entre el gobierno y la población al crear mecanismos de exclusión social. La exclusión como es clásicamente definida por Simmel en 1908 (1971: 150-178) se refiere a una relación de ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del estado no es otorgada para asegurar su igualdad como ciudadanos, sino para mantener el tejido social. La ayuda que ellos reciben los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social. Focalización individual en la política social puede, en la práctica, debilitar los lazos comunitarios los que pueden ser recursos importantes para los pobres. Un ejemplo es la política de Fujimori de reemplazar el apoyo del gobierno para comedores comunitarios por paquetes individuales de comida destinados a los más pobres. Los comedores públicos habían servido a todo el vecindario y movilizado la ayuda no pagada de los no-necesitados quienes con frecuencia servían como fuentes de ayuda práctica, consejo y contactos para los más pobres.

En el análisis de estas consecuencias no intencionadas e indirectas de las nuevas políticas sociales, es esencial prestar atención al proceso de implementación en una variedad de contextos. La mezcla de relaciones que se desarrollan en la implementación de la política social – complementarias, encajadas, racional-burocráticas, competitivas, clientelísticas y exclusivas – son propensas a variar dependiendo de la naturaleza de la comunidad, sea ésta urbana o rural u homogéneamente pobre o no. La mezcla también dependerá de la organización particular del estado y de su relación con el sector público no-estatal. Sin embargo, cada una de estas seis formas de relación tiene sus puntos críticos de vinculación y confrontación. En una relación complementaria, por ejemplo, se

identifica cuales servicios públicos el gobierno puede proporcionar y lo que la comunidad a su vez puede contribuir. En la relación encajada, hay situaciones en las cuales se intercambian información y favores. La forma racional burocrática tiene sus momentos en los cuales la participación es organizada desde arriba. En la forma competitiva existe la búsqueda de procedimientos para clientes y patrocinadores. En la forma clientelística, los vínculos se hacen visibles en tiempos de intensificación política. Ellos existen también en las interacciones diarias de los oficiales y beneficiarios en situaciones institucionales, tales como hospitales, agencias de asistencia social y escuelas.

Comentarios Finales

Las implicaciones para la política social se dirigen por una parte a la necesidad de monitorear constantemente y por otra a debatir lo que esta sucediendo al nivel local. Sin embargo, dicho análisis debe llevarse a cabo dentro del contexto de la amplia estructura de las relaciones sociales e institucionales en cada región y país. Monitorear los resultados de las políticas es sólo parte de este ejercicio. Es igualmente importante el ver la política social como parte de la experiencia de la vida diaria de las personas. Para las personas de escasos recursos, esto incluye la diversidad de formas de relación social que la implementación de políticas fomenta, el aumento de intervenciones extra-locales y la confusión de ideologías en conflicto. En esta situación, el gobierno central tanto como local, es más crucial que nunca. Puede hacer mayor bien que antes, pero a su vez también más daño. Las cuestiones de ciudadanía y política social se vuelven centrales a la política y al cambio social.

BIBLIOGRAPHY

- Appadurai, Arjun. 2000. "Grassroots Globalization and the Research Imagination". Public Culture, 12(1): 119.
- Barreto, Maria Inês, 1998. "*Las organizaciones sociales en la reforma del Estado brasileño*" in Luis Bresser Pereira and Nuria Cunill (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, pp. 115-155.
- Bebbington, A. and Farrington, J. 1993. "Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organisational Relationships," Journal of Development Studies, 29 (2): 199-219.
- Bresser Pereira, Luis Carlos , 1999. "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State." In L. Bresser Pereira and P. Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in América Latina*. Boulder, Co. and London: Lynne Rienner, pp. 1-14.
- Bresser Pereira, Luis Carlos and Nuria Cunill Grau (eds.), 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL) (1995) *Modelos de desarrollo, papel del estado y politicas sociales: nuevas tendencias en America Latina*. (Santiago: Cepal Document LC/R.1575).
- Durston, John, 1999. 'Building community social capital', *CEPAL Review vol. 69: 103-118*.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Evans, Peter, 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development*, 24 (6): 1119-1132.
- Evans, Peter, 2000. "Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization." *Contemporary Sociology*, 29 (1): 230-241.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2001. Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Jelin, Elizabeth. 1996. "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa," in *Sociedad*. 8: 57-81.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Landim, Leilah and Neide Beres, 1999. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: Ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: *Universidade de Johns Hopkins/Instituto de estudos da Religião*.
- Long, Norman, 1999. "The Multiple Optic of Interface Análisis." UNESCO Background Paper on Interface Análisis.
- Mesa-Lago, C. 1978. Social Security in América Latina: Pressure Groups, Stratification and Inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nelson, Paul. 1995. The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development. New York: St. Martin's Press.
- Raczynski, Dagmar and Claudia Serrano (eds.) 2001. *Decentralización: Nudos Críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Asesorías para el Desarrollo.
- Simmel, Georg, 1971 [c.1908]. *On Individuality and Social Forms*. Edited by Donald

- Levine, Chicago: University of Chicago Press.
- Spink, Peter, 1999. "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in América Latina." In L. Bresser Pereira and P. Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in América Latina*. Boulder, Co. and London: Lynne Rienner.
- Spink, Peter, 2000. "The rights approach to local public management: experiences from Brazil." *Revista da Administração de Empresas*, São Paulo.
- Tendler, Judith, 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Vivian, Jessica. 1994. "NGOs and Sustainable Development in Zimbabwe: No Magic Bullets," in *Development and Change*, 25: 167-193.